

РАЗДЕЛ I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 332.14

**СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ
УПРАВЛЕНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ В КОНТЕКСТЕ
ЗАДАЧ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ****Т.В. Миролюбова, д. экон. наук, доц., зав. кафедрой мировой и региональной экономики**Электронный адрес: Mirolubov@list.ru**Д.Г. Красильников, д. полит. наук, проф. кафедры государственного и муниципального управления**

Пермский государственный национальный исследовательский университет, 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

В статье рассматриваются методы государственного управления экономикой, которые могут использоваться региональными органами государственной власти, показан механизм целенаправленного управления экономикой региона, объединяющий государственное управление и рыночное саморегулирование. Отдельно рассмотрен такой метод, как госзакупки, показана его роль в стимулировании спроса на инновации в регионе.

Ключевые слова: новое государственное управление; региональная экономика; стимулирование спроса на инновации; инновационное развитие.

В настоящее время в государственном управлении в России все более утверждается менеджеристский (управленческий) подход к государственному управлению. Это означает, что происходят процессы совершенствования государственного управления, основанные на управленческих принципах частного бизнеса. Тем самым в нашей стране, подобно многим другим странам мира, осуществляется применение модели «нового государственного управления». Впервые этот подход был применен в США и означал появление результативного государственного управления. С учетом того, что Правительством РФ и Президентом РФ отмечена актуальность для России инновационного пути развития, использование этой модели государственного управления в нашей стране должно осуществляться именно в инновационном направлении.

Поскольку в стране в последние годы происходят процессы усиления регионального (на уровне субъекта Федерации) уровня государственного управления, для инновационного развития российских регионов крайне актуальным становится применение модели «нового государственного управления» для перехода к инновационной траектории социально-экономического развития.

Важнейшей задачей государственного управления экономикой выступает создание необходимого правового поля для функционирования всех субъектов региональной рыночной экономики. Государство – это институт, устанавливающий «правила игры» рыночных субъектов. При этом государство должно не только разрабатывать эти правила поведения, но и стоять на страже их выполнения субъектами рынка.

В системе государственного управления управляющее воздействие, которое оказывают органы государственной власти региона на его социально-экономическое развитие, по сути, является государственной политикой. Поскольку данное воздействие нас интересует лишь применительно к экономике, наиболее важной для нас является государственная экономическая политика.

Анализ целей и инструментов экономической политики государства был проведен голландским экономистом Яном Тинбергеном в работе «Теория экономической политики» (1952 г.).

Ян Тинберген обосновал необходимость формирования правительством такой государственной экономической политики, которая основана на учете количественных взаимосвязей целевых показателей и политических ин-

струментов. Он считал, что правительства должны формулировать конечные цели экономической политики и определять их целевые показатели. Ученый подчеркивал, что цели должны достигаться через использование органами государственной власти определенных инструментов и методов.

В соответствии с макроэкономическим подходом, методы государственного управления экономикой можно разделить на методы регулирования спроса и методы регулирования предложения. В то же время в федеративном государстве, как известно, существует иерархия уровней власти и уровней государственного управления: федеративный уровень, региональный и муниципальный. Следовательно, на каж-

дом иерархическом уровне будут применяться свои методы государственного управления экономикой.

Представляется, что государственное регулирование спроса, предполагающее использование методов денежно-кредитной и внешнеэкономической политики, возможно лишь на макроэкономическом уровне, следовательно, может осуществляться только на федеральном уровне – уровне всей страны. Методы бюджетно-налоговой политики могут использоваться на всех трех уровнях иерархии в соответствии с полномочиями и компетенцией федеральных, региональных и муниципальных органов государственной власти (см. табл.1).

Таблица 1

Методы государственного регулирования спроса в соответствии с уровнями государственного управления

Уровень государственного управления	Денежно-кредитная политика	Бюджетно-налоговая политика	Внешнеэкономическая политика
Федеральный	+	+	+
Региональный	-	+	-
Муниципальный	-	+	-

Государственное регулирование предложения, как нам представляется, может осуществляться не только на федеральном уровне. Следовательно, использование указанных мето-

дов допустимо на всех трех уровнях иерархии в соответствии с полномочиями и компетенцией федеральных, региональных и муниципальных органов государственной власти (см. табл. 2).

Таблица 2

Методы государственного регулирования предложения в соответствии с уровнями государственного управления

Уровень государственного управления	Расширение инвестиций	Контроль над ценами	Сокращение издержек производства	Государственные закупки
Федеральный	+	+	+	+
Региональный	+	+	+	+
Муниципальный	+	-	-	+

Как видно из таблиц 1 и 2, на федеральном и региональном уровнях могут применяться методы государственной бюджетно-налоговой политики регулирования спроса, а также все методы государственного регулирования предложения. Подчеркнем, что такой метод, как государственные закупки, возможно применять на всех трех уровнях власти – и федеральном, и региональном, и муниципальном.

Как известно, одной из проблем функционирования рыночной экономики в современном мире является соотношение государства и рынка. Исходя из этого, представляется необходимым представить авторскую трактовку решения этой проблемы.

Органы государственной власти региона, определяя те или иные цели его социально-экономического развития и применяя опреде-

ленные методы, обеспечивают тем самым целенаправленное государственное управление экономикой региона в рыночных условиях. Механизм этого управления будет действовать следующим образом.

Первоначально исполнительные органы государственной власти региона дают импульс региональной экономике путем целенаправленного применения определенных методов государственного управления.

Вслед за этим в действие вступают рыночные силы, и в экономике региона происходит цепь определенных изменений уже независимо от решений органов государственной власти, поскольку они вызываются объективными экономическими закономерностями.

Рассмотрим, как применение тех или иных методов государственного управления

экономикой будет способствовать изменениям в экономике региона. Поскольку общепринятым обобщающим показателем экономического развития считается показатель валового регионального продукта (ВРП), представим действие описанного авторами механизма в терминах этого показателя. При этом мы будем исходить из кейнсианской модели, согласно которой для роста ВРП необходимо увеличивать совокупные расходы.

Принципиально важным представляется то, что для целей успешного инновационного развития региона требуется избирательность в применении тех или иных методов государственного регулирования экономики применительно к разным отраслям, производствам, видам экономической деятельности. Дело в том, что сам рыночный механизм, без вмешательства государства, будет воспроизводить сложившиеся пропорции и закономерности экономического развития, в силу чего рыночная самонастройка не сможет обеспечить желаемые изменения в направлении инноваций. «Колея» экономического развития региона без избирательного государственного воздействия останется прежней. Поскольку потенциальных траекторий развития экономики региона может быть много, переход на инновационную траекторию требует именно избирательного воздействия для «выращивания» новых отраслей и производств, соответствующих инновационному пути.

Для дальнейшего анализа введем следующие обозначения:

RY – ВРП;

RC – денежные расходы населения на покупку товаров и оплату услуг в регионе;

RI – инвестиции в основной капитал в регионе;

RG – расходы консолидированного бюджета региона на закупку товаров и услуг;

$F_{Ex} - F_{IM}$ – чистый экспорт в отношении мирового рынка (foreign country);

$D_{Ex} - D_{IM}$ – чистый экспорт в отношении национального рынка (domestic country).

Тогда формула расчета ВРП может быть представлена в следующем виде:

$$RY = RC + RI + RG + (F_{Ex} - F_{IM}) + (D_{Ex} - D_{IM}).$$

Исходя из этого, представим вызываемые органами государственной власти региона изменения, происходящие в результате применения указанных методов государственного регулирования экономики.

Одним из компонентов бюджетно-налоговой политики выступают **налоговые льготы**. Первоначальный импульс государственного воздействия в случае применения этого инструмента состоит в предоставлении льгот по уплате одного из налогов, поступающих в консолидированный бюджет региона,

например снижение налога на имущество. Еще раз подчеркнем, что важнейшим здесь является требование избирательности применения данного инструмента к отдельным категориям налогоплательщиков в соответствии с указанной выше логикой движения к инновационному развитию.

Последующая автоматическая корректировка вследствие действия объективных экономических закономерностей будет состоять в таких изменениях:

$$\text{– рост } RP, \text{ рост } RI, \text{ рост } (F_{Ex} - F_{IM}) + (D_{Ex} - D_{IM}), \text{ рост } RY.$$

Государственные инвестиции – еще один инструмент бюджетно-налоговой политики. Их использование для целей перехода к инновационному развитию вызывается рядом обстоятельств. Прежде всего, они способны создать «с нуля» новый, инновационный сектор экономики, например «зеленую» энергетику, основанную на использовании возобновляемых источников энергии.¹ Кроме того, государственные инвестиции, осуществляемые в соответствии с принципами государственно-частного партнерства, дают возможность поддержки инновационных проектов на начальных стадиях развития нового инновационного бизнеса (так называемые стартапы). Применение данного инструмента состоит как в предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, так и в осуществлении бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий). Требование избирательности вызвано указанными выше обстоятельствами, а также необходимостью «выращивания» новых отраслей и производств, соответствующих следующему технологическому укладу в соответствии с мировыми тенденциями.

В результате роста государственных инвестиций последующая автоматическая корректировка будет происходить таким образом:

$$\text{– рост } RI, \text{ рост } RG, \text{ рост } (F_{Ex} - F_{IM}) + (D_{Ex} - D_{IM}), \text{ рост } RY.$$

Управление научно-техническим комплексом, как инструмент бюджетно-налоговой политики, на уровне региона заключается в:

– финансировании части научно-исследовательских расходов в регионе;

¹ Подробнее см. Миролюбова Т.В. Зарубежный опыт функционирования кластеров в сфере энергоэффективности и возобновляемой энергетики: уроки инновационного развития // Экономическое возрождение России. 2011. № 4 (30). С.51-61.

- применении дифференцированной налоговой политики в отношении частного сектора с целью воздействия на выделение частным сектором собственных средств на НИОКР;

- формировании поощрительного налогового режима для предприятий и организаций научно-технического комплекса региона.

При этом главными особенностями процесса управления научно-техническим комплексом региона, на наш взгляд, должны выступать:

- конкурентный принцип выделения финансовых ресурсов, выполнения программ НИОКР;

- финансовое стимулирование и поощрение инноваций;

- финансовое стимулирование коммерциализации научно-технических изобретений и разработок.

Последующая автоматическая корректировка вследствие действия объективных экономических закономерностей будет происходить так:

- рост RG, рост RI, рост $(F_{Ex} - F_{IM}) + (D_{Ex} - D_{IM})$, рост RY.

Субсидирование части процентной ставки является еще одним инструментом бюджетно-налоговой политики. Его применение на уровне региона состоит в том, что за счет бюджетных средств осуществляется субсидирование части процентной ставки по кредитам, привлекаемым предприятиями и организациями с целью инвестирования в основной капитал. Как и в предыдущих случаях, этот инструмент целесообразно применять избирательно, для поощрения роста производства инновационных товаров и услуг определенных отраслей.

В некоторых случаях возможно применение данного инструмента в целях изменения межтерриториальных пропорций экономического развития в рамках региона, в этом случае данный инструмент будет также считаться инструментом пространственной региональной политики. Это будет требовать адресного субсидирования при инвестировании в определенные территориальные центры региона.

Последующая автоматическая корректировка будет происходить следующим образом:

- рост RG, рост RI, рост $(F_{Ex} - F_{IM}) + (D_{Ex} - D_{IM})$, рост RY.

Предоставление государственных гарантий по кредитам выступает следующим инструментом бюджетно-налоговой политики, который также подлежит адресному ограниченному использованию.

Государственной гарантией является способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого регион-гарант дает письменное обязательство отвечать за исполне-

ние лицом, которому предоставляется гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично. При этом оговаривается сумма предоставляемой государственной гарантии, срок ее действия, источник средств бюджета, за счет которого обеспечивается исполнение гарантии при невыполнении обязательств третьими лицами. Обязательство региона по государственной гарантии перед третьим лицом ограничивается суммой, включающей сумму основного долга и начисленных процентов в соответствии с кредитным договором.

Последующая автоматическая корректировка будет происходить следующим образом:

- рост RG, рост RI, рост $(F_{Ex} - F_{IM}) + (D_{Ex} - D_{IM})$, рост RY.

Инвестиционный налоговый кредит, являющийся следующим инструментом бюджетно-налоговой политики, выражается в виде отсрочки уплаты определенных налогов в региональный бюджет. Инвестиционный налоговый кредит должен быть инструментом избирательного действия, предоставляться экономическим субъектам, осуществляющим инвестиции в форме капитальных вложений в инновационные приоритетные отрасли в регионе.

Последующая автоматическая корректировка будет происходить следующим образом:

- рост RI, рост $(F_{Ex} - F_{IM}) + (D_{Ex} - D_{IM})$, рост RY.

Развитие материальной инфраструктуры (дороги, коммунальные услуги, газоснабжение и проч.) является следующим инструментом бюджетно-налоговой политики региональных органов власти. Необходимость развития материальной инфраструктуры вызвана ее важностью с точки зрения создания в регионе благоприятных условий для развития бизнеса. Инфраструктура позволяет создать благоприятные условия для экономического роста на перспективу, что многократно усиливает ее значение. Ее адекватное развитие обеспечивает не только снижение издержек региональных производителей товаров и услуг, но и создает мультипликационный эффект в региональной экономике.

Этот инструмент также может применяться для проведения пространственной региональной политики с целью изменения межтерриториальных пропорций экономического развития в регионе. В этом случае происходит сфокусированное развитие инфраструктуры на определенных территориях внутри региона.

Последующая автоматическая корректировка региональной экономики будет происходить следующим образом:

- рост RG, рост RP, рост RI, рост $(F_{Ex} - F_{IM}) + (D_{Ex} - D_{IM})$, рост RY.

Закупки товаров и услуг со стороны органов государственной власти являются важнейшим инструментом бюджетно-налоговой политики региональных органов власти. Закупки товаров и услуг со стороны органов государственной власти региона формируют государственный региональный рынок товаров и услуг, который составляет значительную часть внутреннего рынка региона. При этом платежеспособность региональных органов власти обеспечивается консолидированным бюджетом региона. Состав закупок товаров и услуг со стороны органов государственной власти региона определяется заранее основными направлениями государственного потребления, прописанными в консолидированном бюджете региона. Государственные закупки предоставляют региональным поставщикам возможность получения высоких и стабильных доходов, что стимулирует региональное экономическое развитие. Все бюджетные расходы производятся на конкурсной основе и подразумевают конкуренцию между поставщиками товаров и услуг, при этом в протекционистских целях приоритет следует отдавать региональным, а не инорегиональным поставщикам. Особо стоит подчеркнуть, что с помощью госзакупок можно стимулировать спрос на инновационные товары и услуги, производимые в регионе.

О макроэкономических эффектах от проведения госзакупок говорят и зарубежные ученые (см., например, Barro R.J., Redlick C.J. *Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes.* // George Mason University, Working Paper, № 10-22, 14 Jul 2010).

Последующая автоматическая корректировка региональной экономики будет происходить следующим образом:

- рост RG, рост RY.

Таким образом, целенаправленное применение рассмотренных нами методов государственного регулирования экономики в целях перехода на инновационную траекторию развития дает возможность обеспечить желаемый экономический рост в регионе. В силу значительного влияния такого метода, как закупки товаров и услуг со стороны органов государственной власти региона (далее – госзакупки), рассмотрим его более подробно.

Опыт такой страны, как США, свидетельствует о том, что госзакупки, осуществляемые через федеральную контрактную систему, являются важным регулятором социально-экономического развития страны. Так, например, в одной только сфере информационных технологий (IT) в США на 2013 год запланированы объемы расходования средств на госзакупки в размере 78,9 млрд долл.[3]. Это, без сомнения, в значительной степени будет стимулировать внутренний спрос на инновации в

сфере IT в США и, следовательно, способствовать экономическому росту.

В России в 2011 году в сфере госзакупок было заключено более 11 млн контрактов на общую сумму свыше 7,5 трлн руб.[2]. Это также говорит о значительном потенциале госзакупок, как о методе стимулирования спроса на инновации в России. Какой значительный эффект можно было бы получить, если бы все эти денежные средства были направлены на закупки отечественной инновационной продукции! Тем более что Минэкономки РФ объявило о преференциях, предоставляемых российским компаниям в сфере госзакупок, в нескольких отраслях, в том числе таких, как машиностроение и фармацевтика.

В утвержденной в РФ «Стратегии развития фармацевтической промышленности на период до 2020 года» указывается, что 80 % всех лекарственных средств, которые покупают жители России – это импорт. Планируется, что к 2020 году рыночная доля зарубежных компаний снизится до 50 %. Российские производители должны к окончанию сроков, указанных в стратегии, повысить экспорт в восемь раз и активно выпускать инновационные продукты. Как считают авторы Стратегии развития фармацевтической промышленности, на период до 2020 года российский фармацевтический рынок – один из самых быстрорастущих в мировой экономике. По их подсчетам, в 2011 году его объем составит 400-500 млрд руб., к 2020 году эта сумма достигнет 1000-1500 млрд руб. [4].

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годы» в России предполагается расходование довольно значительных бюджетных средств на медицинскую технику и фармацевтику. На реализацию проектов в этих направлениях планируются бюджетные ассигнования в 2012 году – 10,1 млрд руб., в 2013 году – 9,1 млрд руб., в 2014 году – 9,1 млрд руб. Отмечается, что проекты по направлению «Медицинская техника и фармацевтика» будут реализовываться в сфере разработки и производства лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения и должны способствовать развитию инновационных биотехнологий, клеточных, ядерных и нанотехнологий в медицине [1]. В конечном счете, эти проекты будут способствовать появлению инновационного сектора российской экономики. Приведем примерные экспертные оценки потенциала этого рынка в России.

Оценка общего текущего объема российского рынка медицинской техники и медицинских изделий за 2012 год колеблется в диапазоне от 100 до 113 млрд руб., что в разрезе глобального рынка (около 270 млрд долл.) составляет от 1,2 до 1,4 %. По приблизительным

оценкам США, Евросоюз и Япония, совокупно потребляющие около 80 % общего объема рынка, ежегодно расходуют на медицинское оборудование 250-290 долл. на душу населения. В остальном мире такие расходы в среднем составляют порядка 7 долл. на душу населения. В России данный показатель составляет около 40 долл. в год на человека [5].

Исходя из этого, можно ожидать появления инновационного сектора российской экономики за счет импортозамещающего развития рынка медицинской техники и медицинских изделий. Через систему госзакупок медицинской техники и лекарственных препаратов для учреждений здравоохранения можно стимулировать спрос на инновации, закупая продукцию отечественных производителей. При этом расходные полномочия по этому направлению находятся как раз в ведении региональных органов государственной власти.

Так, за девять месяцев 2011 года в городе Перми было заключено договоров и муниципальных заказов на сумму 6,5 млрд руб., из них 35,7 % всех заказов пришлось на управление здравоохранения [6]. Следовательно, приоритет медицинской техники и лекарственных препаратов пермского производства при проведении госзакупок в сфере здравоохранения мог бы способствовать развитию в Перми инновационного сектора экономики, конечно, при наличии возможности создания подобных производств.

В этом плане стоит отметить перспективы появления на рынке лекарственных средств города Перми инновационных лекарственных форм медицинских иммунобиологических и химико-фармацевтических препаратов производства ФГУП НПО «Микроген» «Пермское НПО Биомед». Этим предприятием разработаны и находятся в стадии выхода на рынок более 15 оригинальных препаратов, таких как новая гриппозная вакцина; ассоциированные вакцины: АКДС + Ниб, АКДС+ НерВ, вакцина против кори, паротита и краснухи (MMR); вакцина против свиного гриппа, бесклеточная коклюшная вакцина, стафило-протейно-синегнойная вакцина (СПСА-вакцина) и другие.

Через систему госзакупок, проводимых Администрацией города Перми, могут быть созданы условия для появления на российском

рынке доступных и высококачественных лекарственных препаратов и вакцин отечественного производства, а предприятие НПО «Микроген» сможет обеспечить решение такой стратегически важной задачи, как санэпидемиологическая безопасность населения России. Одновременно это будет способствовать увеличению инновационного сектора экономики Пермского края и развитию инновационного по своему характеру фармацевтического кластера региона.

Интересно, что Стратегией развития фармацевтической промышленности на период до 2020 года предусмотрено, что в стране должно быть налажено производство лекарственных средств, не производящихся сейчас на территории Российской Федерации, установлен их перечень. В связи с этим открываются перспективы для создания в Пермском крае новых предприятий фармацевтической промышленности, которые расширят фармацевтический кластер региона, и это будут предприятия инновационной экономики.

Таким образом, через использование региональными органами государственной власти такого метода государственного управления, как госзакупки, будет происходить стимулирование спроса на инновации и появится возможность увеличения инновационного сектора экономики в российских регионах.

Список литературы

1. *Госзакупки ИТ (США)* URL: <http://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения: 22.06.2012).
2. *Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годы.* URL: www.minfin.ru/common/img/uploaded/.../ONBP_2012-2014.doc (дата обращения: 22.06.2012)
3. *Рубченко М.* Забыть «девяносто четвертый» // Эксперт. 2012. № 22 (804). 96 с.
4. *Яковлева Т.* Зависимость России от импорта медтехники растет. URL: <http://www.pharma2020.ru/discussion/topic/6009.html?pharma2020>. (дата обращения: 22.06.2012).
5. URL: <http://pharma2020.ru/> (дата обращения: 22.06.2012).
6. URL: <http://www.newsperm.ru/novosti/finance/15774/> (дата обращения: 23.06.2012).